COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.12.2008
SEC(2008) 2945 C6-0477/08

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

que acompanha a

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros

Síntese da avaliação de impacto

{COM(2008) 815 final}
{SEC(2008) 2944}

1. INTRODUÇÃO

A adopção de uma proposta de alteração da Directiva 2003/9/CE do Conselho, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo (a seguir designada "directiva relativa às condições de acolhimento") faz parte das iniciativas estratégicas do Programa de trabalho da Comissão para 2008[1] .

Tendo em vista a preparação da segunda fase dos trabalhos legislativos em matéria de asilo, tal como exigido pelo Programa da Haia[2], a Comissão lançou o processo de avaliação dos resultados alcançados na primeira fase do estabelecimento do Sistema Europeu Comum de Asilo (a seguir designado SECA), incluindo, nomeadamente, a questão das condições de acolhimento dos requerentes de asilo.

A este respeito, a Comissão publicou um relatório em 26 de Novembro de 2007[3] (a seguir designado **relatório de avaliação**) sobre a transposição e a aplicação da directiva pelos Estados-Membros, que assinala os domínios em que é necessário clarificar as disposições em vigor e/ou prosseguir a harmonização. Além disso, em Junho de 2007, a Comissão apresentou um **Livro Verde** destinado a consultar as partes interessadas sobre as diferentes opções possíveis para definir a segunda fase do SECA, nomeadamente no que diz respeito ao acolhimento dos requerentes de asilo. Por último, foram realizadas várias reuniões de peritos com os Estados-Membros, o ACNUR, as ONG e os meios universitários para identificar os principais domínios problemáticos que devem ser abordados durante a segunda fase dos trabalhos legislativos em matéria de asilo.

As questões suscitadas e as sugestões apresentadas durante o processo de consulta serviram de base para elaborar a presente avaliação de impacto.

2. SITUAÇÃO ACTUAL E PROBLEMAS

Foram identificados os seguintes problemas no domínio das condições de acolhimento dos requerentes de asilo:

- A directiva relativa às condições de acolhimento nem sempre garante normas adequadas para o tratamento dos requerentes de asilo, nomeadamente no que diz respeito:

– ao acesso ao mercado de trabalho;

– ao nível e à forma das condições materiais de acolhimento;

– à resposta às necessidades das pessoas vulneráveis;

– à retenção;

– ao âmbito de aplicação da directiva.

- As divergências entre as normas de tratamento aplicadas aos requerentes de asilo vulneráveis e as aplicadas aos nacionais vulneráveis podem dar origem a discriminações.
- A falta de harmonização das condições de acolhimento poderá fazer aumentar os movimentos secundários dos requerentes de asilo, o que impõe uma pressão injusta sobre as administrações nacionais e sobre os próprios requerentes de asilo.

---

1 COM(2007) 640.

2 Programa da Haia: reforçar a liberdade, a segurança e a justiça na União Europeia, adoptado em 5 de Novembro de 2004.

3 COM(2007) 745.

A avaliação de impacto examina a forma como a situação é susceptível de evoluir se não forem adoptadas medidas a nível da União Europeia e conclui que os problemas existentes persistiriam, havendo uma necessidade premente de intervenção a nível da UE.

3. OBJECTIVOS

Os **objectivos gerais** da segunda fase do SECA no que se refere à directiva relativa às condições de acolhimento consistem em assegurar normas de tratamento mais elevadas para as pessoas que necessitam de protecção internacional e contribuir para a redução do fenómeno dos movimentos secundários.

Os objectivos específicos da nova directiva são nomeadamente os seguintes:

I) Facilitar o acesso ao mercado de trabalho;

II) Garantir normas adequadas para as condições materiais de acolhimento;

III) Garantir uma resposta adequada às necessidades dos grupos vulneráveis;

IV) Assegurar que a retenção só é aplicada em casos excepcionais e reforçar as garantias jurídicas dos requerentes de asilo retidos;

V) Definir claramente o âmbito de aplicação da directiva.

4. OPÇÕES

Tendo em conta a natureza diversa dos objectivos específicos acima mencionados, a avaliação de impacto propõe opções distintas para cada um destes objectivos. A opção privilegiada foi elaborada combinando as opções privilegiadas seleccionadas para cada objectivo específico.

4.1. Statu quo

O quadro jurídico existente deverá permanecer inalterado e as actividades em curso nos Estados-Membros deverão prosseguir.

A Comissão continuará a acompanhar a aplicação da directiva relativa às condições de acolhimento.

4.2. Opção privilegiada

Dado o nível de complexidade das opções propostas, a presente síntese limita-se a enumerar os principais elementos da opção privilegiada. A opção privilegiada consiste simultaneamente em **opções legislativas** e em opções centradas na **promoção da cooperação prática** entre os Estados-Membros.

No que diz respeito:

- **ao âmbito de aplicação da directiva**, a opção privilegiada:

– precisa que a directiva se aplica a todos os tipos de procedimentos de asilo (incluindo Dublim) e a todas as zonas geográficas e todos os centros que acolhem requerentes de asilo (incluindo os centros de retenção);

– assegura a aplicação da directiva aos requerentes de protecção subsidiária.

- **ao acesso ao mercado de trabalho**, a opção política privilegiada:

– reduz as restrições temporais em matéria de acesso ao emprego;

– proíbe que o acesso ao mercado de trabalho a nível nacional seja submetido a condições susceptíveis de entravar o direito ao emprego dos requerentes de asilo.

A opção privilegiada para a cooperação prática, que complementa a opção legislativa privilegiada, prevê o intercâmbio das melhores práticas, no âmbito do EURASIL, no que diz respeito às restrições em matéria de emprego com vista a facilitar ainda mais o acesso ao mercado de trabalho; por exemplo, certos Estados-Membros poderão manter a tradição de não exigir autorizações de trabalho e/ou de autorizar o acesso imediato ao emprego, a qual coexistiria com a de outros Estados-Membros, que consiste em prever medidas mais rigorosas neste domínio.

- **à retenção dos requerentes de asilo**, a opção privilegiada:

– visa evitar a retenção em circunstâncias normais e preconiza o recurso à mesma apenas em casos excepcionais;

– introduz algumas garantias processuais para os requerentes de asilo retidos, como o direito de serem informados dos motivos da retenção e das possibilidades de contestar a decisão de retenção junto de um tribunal nacional;

– prevê condições de retenção que tenham em conta a situação vulnerável das pessoas com necessidades especiais, nomeadamente as crianças e as vítimas de tortura;

– prevê que os menores não sejam retidos, a menos que tal seja do seu interesse, e que a retenção de menores não acompanhados não seja autorizada;

– introduz um sistema de revisão periódica destinado a assegurar o acompanhamento da retenção.

A opção privilegiada para a cooperação prática que complementa a opção legislativa privilegiada prevê o intercâmbio das melhores práticas, no âmbito do EURASIL, com os Estados-Membros que aplicam medidas alternativas à retenção (como o depósito de uma caução, a disponibilização de um fiador, etc.).

- **às condições materiais de acolhimento**, a opção privilegiada:

– segue uma abordagem quantitativa em relação ao princípio das "condições materiais de acolhimento de nível adequado", mediante a introdução de um parâmetro de referência, ou seja, o nível mínimo de assistência social concedida aos nacionais do Estado-Membro;

– impõe uma obrigação de informação aos Estados-Membros, a fim de assegurar o acompanhamento, entre outras coisas, do nível de ajuda concedida aos requerentes de asilo;

– assegura que as decisões de retirada ou de redução das condições de acolhimento por parte das autoridades nacionais esteja em conformidade com o princípio do nível de vida adequado e garante o direito de recorrer de tais decisões.

A opção privilegiada para a cooperação prática, que complementa a opção legislativa privilegiada, prevê o intercâmbio das melhores práticas, no âmbito do EURASIL, a fim de assegurar normas elevadas em matéria de condições materiais de acolhimento, embora tomando igualmente em consideração as capacidades de acolhimento dos Estados-Membros; mais especificamente, poderiam ser trocadas ideias sobre a forma de canalizar melhor as necessidades dos requerentes de asilo através de centros de acolhimento ou sobre a forma de garantir que nos centros de acolhimento sejam tidos em conta a idade e o sexo das pessoas acolhidas e respeitado o direito à privacidade e à vida familiar.

- **às pessoas com necessidades especiais**, a opção privilegiada:

– assegura a criação de mecanismos susceptíveis de identificar adequadamente as necessidades especiais e assegurar o acompanhamento de certos casos, quando necessário;

– facilita o acesso ao ensino para os menores;

– introduz a obrigação de os Estados-Membros prevenirem os crimes relacionados com o género nos centros de acolhimento;

– clarifica o significado de conceitos essenciais que figuram actualmente na directiva, como a "assistência médica ou outra necessária" e o "tratamento básico de doenças";

– introduz a obrigação de ministrar uma formação adequada ao pessoal em contacto com as vítimas de tortura ou violação.

A opção privilegiada para a cooperação prática, que complementa a opção legislativa privilegiada, prevê:

– o intercâmbio regular das melhores práticas no âmbito do EURASIL, no que diz respeito ao tratamento dos grupos vulneráveis, nomeadamente com vista a assegurar a identificação proactiva das necessidades especiais, a garantir, se for caso disso, o acesso a um tratamento adequado, bem como a assegurar uma formação adequada do pessoal em contacto com os grupos vulneráveis.

– a cooperação prática no âmbito do EURASIL, que poderá contribuir para a adopção de um manual da UE que reúna as melhores práticas a nível da UE referentes à formação do pessoal em contacto com os grupos vulneráveis, orientações sobre a identificação das necessidades especiais, o alojamento das pessoas vulneráveis, etc.

As **principais vantagens** da opção privilegiada são as seguintes:

- Garantia de **normas mais elevadas** em matéria de tratamento dos requerentes de asilo (simplificação do acesso ao mercado de trabalho, garantias processuais para os retidos, normas mais elevadas de tratamento dos grupos vulneráveis, etc.), em conformidade com o direito internacional, nomeadamente a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

- **Uma maior harmonização** das condições de acolhimento, graças a uma intervenção legislativa, bem como ao reforço das medidas de cooperação prática, promovendo desta forma normas de tratamento idênticas em toda a UE e assegurando uma abordagem global das condições de acolhimento.

No que se refere às principais repercussões:

- Assegurar normas mais elevadas em matéria de acolhimento terá um impacto global positivo para os requerentes no que se refere ao respeito dos seus direitos fundamentais. O direito à livre circulação, nomeadamente, será reforçado, já que se prevê o recurso à retenção apenas em casos excepcionais e que os menores não acompanhados não serão retidos; facilitar o acesso dos requerentes de asilo ao mercado de trabalho contribuirá para uma maior independência económica e facilitará a sua integração no Estado-Membro de acolhimento. Os grupos vulneráveis serão tratados de forma mais adequada ao garantir que as suas necessidades são identificadas de forma adequada e em tempo útil e que poderão ter acesso a um tratamento adequado. Por último, o intercâmbio das melhores práticas e a adopção de orientações em todos os domínios pertinentes das condições de acolhimento poderão revelar-se muito úteis para assegurar a aplicação das normas mais elevadas em toda a União Europeia;

- Ao assegurar a aplicação de normas de tratamento equivalentes em toda a UE, nomeadamente em matéria de retenção, condições materiais de acolhimento e acesso ao mercado de trabalho, as medidas propostas poderão contribuir para reduzir o fenómeno dos movimentos secundários. A cooperação prática poderá também contribuir para a definição

de práticas comuns no domínio do acolhimento dos requerentes de asilo, nomeadamente no que diz respeito ao tratamento dos grupos vulneráveis, graças à adopção de um manual da UE com os melhores procedimentos e políticas a aplicar por todos os Estados-Membros.

No que diz respeito à viabilidade financeira:

- Para dar cumprimento à nova directiva, será necessário envidar esforços a nível financeiro no que se refere:

– às condições materiais de acolhimento, com vista a alinhar as políticas com os parâmetros de referência estabelecidos na nova directiva;

– ao tratamento das pessoas vulneráveis, com vista ao estabelecimento, a nível nacional, de mecanismos de identificação das necessidades especiais;

– à garantia do acesso aos cuidados de saúde por parte das pessoas vulneráveis em condições equivalentes às aplicáveis aos nacionais do Estado-Membro;

- A intervenção prevista em relação ao encurtamento dos prazos de acesso ao mercado de trabalho poderá traduzir-se na realização de economias para os Estados-Membros. Estas economias poderão resultar do facto de os requerentes de asilo terem mais independência económica e, por conseguinte, recorrerem menos à assistência social. Além disso, os requerentes de asilo contribuirão para os sistemas fiscais dos Estados-Membros através da tributação do trabalho;

- O facto de garantir que a retenção é aplicada apenas em casos excepcionais também pode dar origem a economias para os Estados-Membros; devido ao elevado número de funcionários empregados nos centros de retenção, necessário para serem cumpridos os requisitos de segurança, as políticas de retenção poderão revelar-se mais onerosas do que optar por acolher os requerentes de asilo em centros de acolhimento abertos.

5. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

O acompanhamento e a avaliação da opção privilegiada constituirão um elemento importante para avaliar a eficiência e a eficácia da nova directiva. A este respeito, a Comissão procederá a avaliações periódicas sobre a aplicação da nova directiva nos Estados-Membros e apresentará relatórios sobre esta questão. Além disso, serão também instituídos mecanismos anuais de informação, com vista a assegurar o acompanhamento dos domínios cuja aplicação se revelou problemática durante a primeira fase dos trabalhos legislativos em matéria de asilo. Continuarão a ser organizadas reuniões regulares de peritos para debater os problemas de aplicação e proceder à troca das melhores práticas entre os Estados-Membros.

O quadro apresentado abaixo propõe uma lista de indicadores que poderão ser utilizados para avaliar os progressos realizados e a eficácia da opção privilegiada no âmbito da realização dos principais objectivos.

Indicadores

- Nível de aplicação, por parte dos Estados-Membros, da proposta de alteração da directiva relativa às condições de acolhimento;

- Número de requerentes de asilo num dado Estado-Membro;

- Número de requerentes de asilo empregados num dado Estado-Membro;

- Número de requerentes de asilo identificados como tendo necessidades especiais e número de processos submetidos às instituições competentes;

- Número de pedidos e de transferências ao abrigo do Regulamento de Dublim;
- Acertos no EURODAC;
- Montante das prestações concedidas aos requerentes de asilo;
- Número de pessoas que beneficiam das actividades financiadas pelo FER;
- Nível dos recursos financeiros afectados ao FER;
- Nível dos recursos financeiros afectados às actividades de cooperação prática;
- Número de acções de formação realizadas.